

## ОРГАНИЗАЦИЈА УПРАВЕ У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ<sup>1</sup>

**Апстракт:** Добро успостављена организација управе је претпоставка ефикасног спровођења бројних прописа који су у циљу испуњавања међународних обавеза у области заштите животне средине доношени током претеклих неколико година. Детаљном анализом постојеће организације државне управе испитује се адекватност система организације управе у области заштите животне средине и указује на основне правне недостатке, чијим би отклањањем могли да буду створени бољи услови за ефикасније и рационалније спровођење на десетине нових прописа у области заштите животне средине.

**Кључне речи:** управа, организација управе, заштита животне средине.

### 1. Уводне напомене

Заштита животне средине представља једну од најмлађих управних области. Појава посебних државних органа специјализованих за решавање различитих питања у вези заштите животне средине јавила се као резултат потребе савремених држава да одговоре на еколошке последице модерног начина живота. Данас је готово немогуће пронаћи неку државу без посебних органа надлежних у области заштите животне средине. У циљу ефикасног испуњавања својих међународних обавеза у погледу заштите животне средине и Република Србија је последњих година организацију управне власти у значајној мери прилагодила овим захтевима. Само током протекле деценије образовано је низ органа државне и недржавне (покрајинске и локалне) управе у чијем делокругу се налазе различита питања заштите животне средине.

С обзиром на то да је право на здраву животну средину као право из треће генерације људских права нашло своје место и у новом Уставу Републике Србије из 2006. године (члан 74), сасвим је била очекивана велика

---

<sup>1</sup> Рад представља резултат истраживања на пројекту: „Биомедицина, заштита животне средине и право“, број 179079, који финансира Министарство просвете и науке.

законодавна и подзаконска активност у овој области. Само у последње четири године након усвајања Устава донето је укупно 17 нових закона,<sup>2</sup> као и више десетина подзаконских аката. Од укупно 54 међународна уговора који су до сада ратификовани у области заштите животне средине, у последње четири године је ратификовано укупно 13 међународних уговора.<sup>3</sup> Сви ови прописи

2 Видети: *Закон о заштити природе*, “Службени гласник РС”, број 36 од 15. маја 2009. године и број 88 од 23. новембра 2010. године; *Закон о заштити ваздуха*, “Службени гласник РС”, број 36 од 15. маја 2009. године; *Закон о заштити од буке у животној средини*, “Службени гласник РС”, број 36 од 15. маја 2009. године и број 88 од 23. новембра 2010. године; *Закон о заштити од нејонизујућег зрачења*, “Службени гласник РС”, број 36 од 15. маја 2009. године; *Закон о заштити од јонизујућег зрачења и нуклеарној сигурности*, “Службени гласник РС”, број 36 од 15. маја 2009. године; *Закон о управљању отпадом*, “Службени гласник РС”, број 36 од 15. маја 2009. године; *Закон о хемикалијама*, “Службени гласник РС”, број 36 од 15. маја 2009. године и број 88 од 23. новембра 2010. године; *Закон о процени утицаја на животну средину*, “Службени гласник РС”, број 135 од 29. децембра 2004. године и број 36 од 15. маја 2009. године; *Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину*, “Службени гласник РС”, број 135 од 29. децембра 2004. године и број 88 од 23. новембра 2010. године; *Закон о геолошким истраживањима*, “Службени гласник РС” број 44 од 4. новембра 1995. године и број 101 од 21. новембра 2005. године; *Закон о биоцидним производима*, “Службени гласник РС”, број 36 од 15. маја 2009. године и број 88 од 23. новембра 2010. године; *Закон о амбалажи и амбалажном отпаду*, “Службени гласник РС”, број 36 од 15. маја 2009. године; *Закон о интегрисаном спречавању и контроли животне средине*, “Службени гласник РС”, број 135 од 29. децембра 2004. године; *Закон о водама* (“Службени гласник РС” бр. 30 од 7. маја 2010. године); *Закон о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда*, “Службени гласник РС”, број 36 од 15. маја 2009. године; *Закон о забрани развоја, производње, складиштења и употребе хемијског оружја*, “Службени гласник РС”, број 36 од 15. маја 2009. године и *Закон о амбалажи и амбалажном отпаду*, “Службени гласник РС”, број 36 од 15. маја 2009. године.

3 Видети: *Закон о потврђивању Конвенције УН о борби против дезертификације у земљама са тешком сушом и/или дезертификацијом, посебно у Африци*, („Службени гласник РС“ – Међународни уговори, број 102 /07); *Закон о ратификацији Конвенције о очувању миграторних врста дивљих животиња*, Бон, 1979 („Службени гласник РС“ – Међународни уговори, број 102/07); *Закон о потврђивању Конвенције о очувању европске дивљачи и природних станишта Европе*, Берн, 1979 („Службени гласник РС“ – Међународни уговори, број 102/07); *Закон о потврђивању Кјото протокола уз Оквирну Конвенцију УН о промени климе*, 1997 („Службени гласник РС“ – Међународни уговори, број 88/07); *Закон о ратификацији Конвенције о заштити и одрживом развоју Карпата*, („Службени гласник РС“ – Међународни уговори, број 102/07); *Закон о ратификацији Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у одлучивању и доступности правосуђа у вези са питањима која се тичу животне средине*, Архус, 1998 („Службени гласник РС“ – Међународни уговори, број 30/09); *Закон о потврђивању Конвенције о прекограничним ефектима индустријских удеса* („Службени гласник РС, број 42/09); *Закон о потврђивању Стокхолмске конвенције о дуготрајним органским загађујућим супстанцама* („Службени гласник РС, број 42/09); *Закон о потврђивању Споразума о финансирању* (Пројекат „Регионални развој Бора“) између Републике Србије и Међународног удружења за развој („Службени гласник РС, број 83/08); *Закон о потврђивању Споразума о финансирању* (Додатно финансирање пројекта

заштиту живитне средине данас чине једном од најобимнијих управних области у нашем правном систему. У циљу сагледавања чињенице да ли је са доношењем великог броја правних прописа у области заштите животне средине истовремено упостављен и адекватан институционални оквир за њихово ефикасно спровођење, детаљно ћемо анализирати организацију свих органа управе у чијој надлежности се налази примена ових прописа.

## 2. Надлежност органа управе у области заштите животне средине

Након усвајања новог Устава у области заштите животне средине упостављена је подељена надлежност између Републике, Аутономне покрајине Војводине и локалних самоуправа. Систем заштите и унапређења животне средине, биљног и животињског света, као и одрживи развој, одређује и обезбеђује Република (члан 97. став 1. тачка 9 Устава). Аутономна покрајина Војводина је надлежна да у сладу са законом уређује питања од покрајинског значаја у области заштите животне средине (члан 183. став 2. тачка 2. Устава), док су јединице локалних самоуправа (општина и градова) надлежне да се преко својих органа у складу са законом старају о заштити животне средине (члан 190. став 1. тачка 6. Устава).

На основу овако одређених уставних надлежности, као и касније донетих Закона о утврђивању надлежности АП Војводине<sup>4</sup> и Закона о локалној самоуправи,<sup>5</sup> успостављена је данашња организација покрајинске и локалне управе у области заштите животне средине. У АП Војводини је до сада образован само Покрајински секретаријат за урбанизам, градитељство и заштиту животне средине<sup>6</sup> и Покрајински завод за заштиту природе,<sup>7</sup> док у погледу организације локалних управа постоји велика разлика између јединица локалних самоуправа. Потреби вршења послова у области заштите животне средине своју организацију

---

енергетске ефикасности за Србију) *између Републике Србије и Међународног удружења за развој* („Службени гласник РС, број 83/08); *Закон о потврђивању Ротердамске Конвенције о процедури претходно информисања сагласности за неке хемикалије и пестициде у међународној трговини*, 1998. („Службени гласник РС“ – Међународни уговори, број 38/09); *Закон о потврђивању Конвенције о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту*, Еспо, 1991 („Службени гласник РС“ – Међународни уговори, број 102/07) и *Закон о потврђивању Амандмана на Анекс Б Кјото протокола уз Оквирну конвенцију УН о промени климе* („Службени гласник РС“ – Међународни уговори, број 38/09).

4 „Службени гласник Републике Србије“, број 99 од 1. децембра 2009. године.

5 „Службени гласник Републике Србије“, број 129 од 29. децембра 2007. године.

6 Покрајинска скупштинска одлука о изменама и допунама покрајинске скупштинске одлуке о покрајинској управи, „Службени лист АП Војводине“, број 4 од 5. априла 2011. године.

7 Покрајинска скупштинска одлука о оснивању Покрајинског завода за заштиту природе, „Службени лист АП Војводине“, број 2 од 26. фебруара 2010. године.

локалне управе су прилагодили углавном само већи градови (Београд, Нови Сад, Ниш, Крагујевац), у којима постоје посебни органи или бар посебне унутрашње организационе јединице образоване искључиво за вршење послова заштите животне средине. Међутим, највећи број градова и општина у оквиру организације своје управе још увек нема посебне организационе јединице које би биле надлежне за питања искључиво у области заштите животне средине. Из тог разлога предмет наше пажње и ограничавамо само на организацију управе која постоји на републичком нивоу власти.

На нивоу Републике Србије као основни вршилац послова државне управе у области заштите животне средине се јавља Министарство животне средине, рударства и просторног планирања. Поред њега са различитим правним статусом и надлежношћу постоје још и Агенција за заштиту животне средине, Агенција за хемикалије, Агенција за заштиту од јонизујућег зрачења, Завод за заштиту природе и Фонд за заштиту животне средине. С обзиром на то да је област животне средине директно повезана и са другим областима друштвеног живота, у погледу појединих питања у вези заштите животне средине надлежним се јављају још и нека друга министарства, попут Министарства пољопривреде, трговине, шумарства и водопривреде; Министарства здравља и Министарства за инфраструктуру и енергетику.

### **2.1. Министарство животне средине, рударства и просторног планирања**

Министарство је данас основни, а веома дуго је било и једини вршилац управне делатности у области заштите животне средине. Након усвајања Устава из 1990. године и упостављања система поделе власти увек је постојало неко министарство које се бавило животном средином. Најчешће су се послови државне управе из области заштите животне средине вршили у оквиру посебног министарства (министарства за заштиту животне средине или екологије), а само у два наврата заштита животне средине је представљала посебан сектор у оквиру неког другог министарства (здравља или науке).<sup>8</sup> Формирање

<sup>8</sup> Прво министарство које се бавило животном средином је формирано 11. фебруара 1991. године и звало се *Министарство здравља и заштите животне средине*. Након тога, у свих пет наредних влада, и то почев од 23. децембра 1991. године до 25. јануара 2001. године, постојало је *Министарство за заштиту животне средине*. Од 25. јануара 2001. године постојало је *Министарство здравља и заштите животне средине*, да би приликом реконструкције Владе од 19. јуна 2002. године било уведено и *Министарство за заштиту природних богатстава и животне средине*. Од 3. марта 2004. године постојало је *Министарство за науку и заштиту животне средине*, да би 15. маја 2007. године поново било образовано самостално министарство које се звало *Министарство екологије*. Приликом избора садашње Владе од 7. јула 2008. године образовано је *Министарство животне средине и просторног планирања*, које је након реконструкције Владе од 14. марта 2011. године реорганизовано у *Министарство животне средине, рударства и просторног планирања*.

Министарства за заштиту животне средине и просторног планирања приликом избора последње Владе Републике Србије је било сасвим разумљиво пошто представља последицу све присутније тенденције интеграције политика у областима просторног планирања и заштите животне средине. За такво повезивање ресора постоје не само теоријска залагања,<sup>9</sup> већ и бројни примери у пракси савремених држава (Португал, Холандија, Грчка, Црна Гора, Хрватска, Македонија, Словенија ...). Из тог разлога може бити донекле и разумљиво недавно додавање овом Министарству области рударства, које је извршено приликом реконструкције Владе од 14. марта 2011. године.<sup>10</sup>

Министарство животне средине, рударства и просторног планирања у области заштите животне средине врши послове државне управе који се односе на: систем заштите и одрживог развоја природних богатава, односно ресурса (ваздуха, вода, земљишта, минералних сировина, шума, риба, дивљих биљних и животињских врста), инспекцијски надзор у области одрживог коришћења природних богатава и заштите животне средине и у другим областима одређеним законом; израду биланса резерви подземних вода, норматива и стандарда за израду геолошких карата; обезбеђивање материјалних и других услова за реализацију тих програма; систем заштите и унапређења животне средине; основе заштите животне средине; спровођење Конвенције о учешћу јавности, доступности информација и праву на правну заштиту у области животне средине; заштиту природе; заштиту ваздуха; заштиту озонског омотача; климатске промене; прекогранично загађење ваздуха и воде; заштиту вода од загађивања ради спречавања погоршања квалитета површинских и подземних вода, утврђивање и спровођење заштите природних целина од значаја за Републику Србију; утврђивање услова заштите животне средине у планирању простора и изградњи објеката; заштиту од великог хемијског удеса и учешће у реаговању у случају хемијских удеса; заштиту од буке и вибрација; заштиту од јонизујућег и нејонизујућег зрачења; управљање хемикалијама и биоцидним производима; спровођење Конвенције о хемијском оружју у складу са законом; управљање отпадом, изузев радиоактивним отпадом; одобравање прекограничног промета отпада и заштићених биљних и животињских врста, као и друге послове одређене законом.<sup>11</sup>

У оквиру унутрашње организације Министарства за област заштите животне средине су од посебног значаја четири *сектора*: Сектор за планирање и управљање; Сектор за заштиту природних ресурса; Сектор за контролу и надзор;

9 Intergating City Planning and Environmental Improvement: Practicable Strategies for Sustainable Urban Development, (eds.) by Donald Miller and Gert de Roo, Ashgate, Alderhot, England, str. 29-35.

10 Закон о министарствима, „Службени гласник Републике Србије“, број 16 од 14. марта 2011. године.

11 Закон о министарствима, члан 16. став 2.

као и Сектор за европске интеграције, међународну сарадњу и управљање пројектима.

У Сектору за планирање и управљање врше се послови који се односе на: утврђивање, координирање и развој циљева политике заштите животне средине везаних за увођење стандарда и чистије производње у функцији одрживог развоја; координацију припреме и израде Стратегије увођења чистије производње и обезбеђивање услова за њену реализацију; сарадњу са представницима државне управе и локалне самоуправе, индустрије, привредне коморе и осталим удружењима привредника, предузетника, послодаваца као и осталим заинтересованим органима и организацијама у процесу припреме и обезбеђивања услова за реализацију стратегија, програма и планова за увођење стандарда и чистије производње; припремање потребних услове за увођење издавања EMAS сертификата у Републици Србији и вођење регистра правних и физичких лица укључених у систем EMAS; праћење европских стандарда и методологија ради успостављања система управљања и контроле заштите животне средине у привредним субјектима - ISO 14001 и EMS - управљање заштитом животне средине у предузећима; координацију активности на организовању и праћењу израде и реализације пројеката, стратегија, планова и програма из делокруга Министарства; утврђивање услова заштите животне средине за изградњу објеката и извођење радова којим се обезбеђује интегрисан приступ одобравања рада постројења и обављања активности које могу имати негативне утицаје на животну средину; утврђивање услова заштите животне средине за изградњу објеката и извођење радова кроз процену утицаја на животну средину; утврђивање услова заштите животне средине за спровођење мера санације, ремедијације и рекултивације; размена информација о прекограничном утицају планираних пројеката, планова и програма на животну средину; сарадњу са суседним државама у поступку спровођења процедуре процене утицаја у прекограничном контексту; давање мишљења на одлуке о изради стратешке процене утицаја, доношење решења на извештаје о стратешкој процени утицаја и давање мишљења за просторне планове од републичког значаја; праћење развоја најбоље доступних техника за потребе интегрисаног спречавања и контроле загађења животне средине; издавање интегрисаних дозвола сходно Закону о интегрисаном спречавању и контроли загађења животне средине и контролу утицаја на животну средину постројења за које је издата интегрисана дозвола; управљање отпадом; заштита од буке и вибрација; учешће у припреми прописа из делокруга Сектора.

У оквиру овог Сектора као унутрашње организационе јединице које су од значаја за област заштите животне средине постоји три *одељења* (за интегрисане дозволе, за управљање отпадом и за процену утицаја на животну средину) и шест *група*, од чега се по две групе налазе у саставу одељења за управљање отпадом (група за индустријски отпад и група за комунални отпад и посебне отпаде) и

одељења за процену утицаја на животну средину (група за заштиту природних добара и коришћења ресурса и група за индустријске и инфраструктуралне објекте и радове), док су четири групе самосталне (група за управљање ризиком, група за стандарде и чистије производње, група за заштиту од буке и вибрација и група за стратешке процене утицаја).

У Сектору за заштиту природних ресурса врше се послови који се односе на: учешће у изради стратешких докумената, планова и програма; учешће у припреми стручних основа за израду прописа из делокруга рада Сектора; имплементацију међународних конвенција, споразума, закона и других прописа везаних за заштиту природних ресурса, ваздуха, воде, земљишта; заштиту природе, геолошка истраживања, рибарство, заштиту животне средине у другим секторима; заштиту и очување природе и биодиверзитета и праћење употребе средстава у заштити екосистема; заштиту, очување, унапређење и управљање заштићеним природним добрима (резервати природе, национални паркови, споменици природе и друга заштићена природна добра); заштиту, унапређење и одрживо коришћење риболовне фауне (ихтиофауне); заштиту ваздуха; заштиту вода; заштиту земљишта; израду програма истражних радова у области основних геолошких истраживања која се односе на одрживо коришћење ресурса, а за подземне воде и детаљних истражних радова; предлагање пројеката; обављање и других послова из делокруга рада Сектора.

У оквиру овог Сектора као унутрашње организационе јединице постоје одељење за заштиту од природе, у оквиру кога постоје три *одсека* (одсек за заштиту биолошких ресурса, одсек за заштиту биодиверзитета и одсек за заштићена подручја), као и још три *самостална отсека* (отсек за геолошка истраживања и земљиште, одсек за заштиту вода и одсек за заштиту ваздуха).

У Сектору за контролу и надзор се врше послови који се односе на: заштиту животне средине од загађивања; заштиту и коришћење природних добара и ресурса; поступање у случају хемијског удеса; заштиту вода од загађивања и рибарство; заштиту од јонизујућег и нејонизујућег зрачења; поступање са отпадом; прилагођавање рада инспекције за заштиту животне средине на свим нивоима у Републици Србији захтевима Европске Уније у циљу спровођења Препоруке Савета Европе и Скупштине Европе о Минималним критеријумима за инспекцију заштите животне средине; израду извештаја и евиденција о спровођењу инспекцијског надзора; учешће у припреми стручних основа у изради прописа; послови грађевинског надзора; послови урбанистичког надзора; као и други послови из делокруга Сектора.

У овом Сектору као унутрашње организационе јединице које су од значаја за заштиту животне средине постоји шест *одсека* (за заштиту животне средине од загађења; за заштиту и коришћење природних добара и ресурса, за заштиту вода од загађења и рибарство; за поступање са опасним и осталим отпадом; за хемикалије и биоциде; и за сарадњу инспекција са међународним мрежама).

У Сектору за европске интеграције, међународну сарадњу и управљање пројектима врше се послови који се односе на: координацију послова и припрему докумената у преговарачком процесу за приступање, односно чланство у Светској трговинској организацији у области промета роба и вршења услуга од значаја за заштиту животне средине; координација послова везаних за приступање ЕУ у оквиру Министарства; координација припреме националне верзије права ЕУ у надлежности Министарства - информисање о могућностима коришћења претприступне помоћи ЕУ као и иницирање и праћење пројеката техничке и финансијске помоћи ЕУ; праћење и извештавање о политици ЕУ из области заштите животне средине; праћење и анализа међународно-правних инструмената, политике ЕУ, координација и припрема потврђивања, односно приступања међународним уговорима из области просторног и урбанистичког планирања; израда, усаглашавање и закључивање споразума, уговора, програма и протокола о сарадњи; дефинисање приоритета, облика, садржаја и модалитета међународне сарадње, као и праћење њиховог остваривања; иницирање и координација активности на идентификацији потреба за међународном помоћи сектора заштите животне средине; иницирање и координација активности на идентификацији потреба за међународном помоћи сектора просторног и урбанистичког планирања; представљање потреба и обезбеђивање међународне помоћи; праћење међународне политике заштите животне средине и просторног и урбанистичког планирања и предлагање мера и активности за усклађивање националних приоритета и приступање међународној сарадњи; координацију припрема платформи за наступ представника Министарства на међународним састанцима, састанцима странама уговорницама мултилатералних уговора из области заштите животне средине и просторног и урбанистичког планирања; координацију активности на организовању и праћењу израде и реализације пројеката из делокруга Министарства, у области заштите животне средине и просторног и урбанистичког планирања; сарадња са организационим јединицама унутар Министарства као и са представницима органа државне управе и локалне самоуправе, удружењима грађана, индустрије, привредне коморе и осталим удружењима привредника, предузетника, послодаваца као и са осталим органима и организацијама у поступку израде и реализације пројеката, стратегија, планова и програма; програмирање, техничка имплементација и праћење пројеката финансираних из ЕУ фондова (ИПА: национална и вишекорисничка) и међународне помоћи (Програм помоћи Норвешке, Јапана, Јужне Кореје, Холандије (Г2Г), Чешке, Шведске (СИДА), УНДП, Светска Банка, REC); координација спровођења Оквирне Конвенције УН о промени климе и пратећих протокола; праћење и извештавање о обавезама које проистичу из чланства у Оквирној конвенцији УН о промени климе и пратећих протокола; сарадња са Секретаријатом Оквирне конвенције УН о промени климе и пратећих протокола у циљу испуњења обавеза; сарадња са другим државним органима и



институцијама на испуњавању обавеза које проистичу из чланства у Оквирној конвенцији УН о промени климе и пратећих протокола; промовисање Оквирне конвенције УН о промени климе и пратећих протокола; одобравање и праћење пројеката који се реализују у оквиру механизма пратећих протокола; сарадњу са релевантним међународним и регионалним организацијама; припрема ставова за иступање на релевантним састанцима и конференцијама страна Оквирне конвенције УН о промени климе и пратећих протокола; координација припреме преговарачких позиција у области климатских промена; и координација израде стратешких докумената у области климатских промена.

У оквиру овог Сектора постоје четири *одељења* (за европске интеграције и међународну сарадњу; за управљање пројектима, за климатске промене и за хармонизацију прописа) и две *групе* (за припрему пројеката и за спровођење и праћење пројеката) које се налазе у оквиру одељења за управљање пројектима.

## 2.2. Агенција за заштиту животне средине

Агенција за заштиту животне средине је једини орган државне управе, који поред Министарства, постоји у области заштите животне средине. Законом о министарствима Агенција за заштиту животне средине је одређена као орган управе са својством правног лица у саставу Министарства заштите животне средине, рударства и просторног планирања (члан 16. став 4).

Овакво законско одређење правни статус ове Агенције чини крајње нејасним. Наиме, према природи делатности (стручна делатност) и чињеници да има својство правног лица, могло би се закључити да се у случају ове Агенције ради о класичној управној (посебној) организацији, како је то и одређено у члану 33. Закона о државној управи („посебна организација образује се за стручне и с њима повезане извршне послове чија природа захтева већу самосталност од оне коју има орган у саставу“). Међутим, Законом о министарствима јој је ипак дат статус органа управе у саставу министарства, и то упркос чињеници што је већ самим Законом о државној управи (члан 29) као основним прописом у области државне управе, изричито предвиђено да статус органа управе у саставу министарства могу имати само управе и инспекторати. Још већи проблем представља чињеница што је Законом о министарствима овој Агенцији истовремено дат и статус правног лица. Тиме је ова Агенција постала једини државни орган који има могућност да иступа у своје име и за свој рачун, а не искључиво у име и за рачун државе, какав је случај са свим другим државним органима, у које несумњиво спадају и сви органи државне управе. Питање правног статуса ове Агенције би поред теоријског, могло да има и веома важан практичан значај. Он би посебно могао да дође до изражаја у случају например постављања питања накнада штете услед незаконитог или неправилног рада Агенције, када се не би знало ко ће бити тужени (држава или агенција), из

којих средстава би се могла надокнадити настала штета (државног буџета или средстава Агенције) и сл. Такође, спорним би се могла поставити и бројна друга питања, као што су начин њеног финансирања, међусобни односи са другим државним и недржавним органима у области заштите животне средине итд, који по природи ствари увек зависе од правног статуса органа.<sup>12</sup>

Агенција за заштиту животне средине врши послове државне управе који се односе на: развој, усклађивање и вођење националног информационог система заштите животне средине (праћење стања чинилаца животне средине, регистар извора загађивања и др.); спровођење државног мониторинга квалитета ваздуха и вода, укључујући спровођење прописаних и усаглашених програма за контролу квалитета ваздуха, површинских вода и подземних вода прве издани и падавина; управљање Националном лабораторијом; прикупљање и обједињавање података о животној средини, њихову обраду и израду извештаја о стању животне средине и спровођењу политике заштите животне средине; развој поступка за обраду података о животној средини и њихову процену; вођење података о најбољим доступним техникама и праксама и њиховој примени у области заштите животне средине; сарадњу са Европском агенцијом за заштиту животне средине (ЕЕА) и Европском мрежом за информације и посматрање (ЕИОНЕТ), као и друге послове одређене законом.

У оквиру унутрашње организације Агенције постоји *Сектор за праћење и анализу стања загађивања и три одељења*, од чега се два одељења налазе у саставу наведеног Сектора (одељење за праћење и анализу стања и одељење за информациони систем и индустријско и комунално загађивање), а једно одељење је самостално (одељење за аутоматски мониторинг квалитета ваздуха).

### 2.3. Агенција за хемикалије

За разлику од Агенције за заштиту животне средине којој је дат статус органа државне управе, Агенција за хемикалије, као и Агенција за заштиту од јонизујућег зрачења, спада у управне (посебне) организације. Давање овој Агенцији статуса управне организације је са аспекта система организације државне управе потпуно исправно, пошто се њена основна делатност односи

<sup>12</sup> Интересантно да је Законом о министарствима из 2004. године првобитно било предвиђено постојање Управе за заштиту животне средине, као органа управе у саставу тадашњег Министарства за науку и заштиту животне средине (члан 14. став 2). Међутим, каснијим изменама Закона („Службени гласник РС“, број 84 од 23. јула 2004. године) у правним систем је уведена Агенција за заштиту животне средине, неводећи при томе уопште рачуна о њеном ваљаном правном статусу. Ако је већ основице ове Агенције било део наше међународне обавезе, а давање својства правног лица неопходно пре свега због односа ове Агенције са Европском агенцијом за заштиту животне средине (ЕЕА) и Европском мрежом за информације и посматрање (ЕИОНЕТ), онда је она могла бити образована као управна (посебна) организација, чиме се не би непотребно уносио правни хаос у систем органа државне управе.

на стручне послове који се тичу заштите животне средине, а одређене управне послове обавља само у мери у којој су они са њима повезани.

Агенција за хемикалије врши послове који се односе на: обезбеђење административних услова за квалитетно, ефикасно и безбедно управљање хемикалијама и биоцидним производима. У оквиру њих Агенција је надлежна да: врши стручне и административно-техничке послове за потребе Заједничког тела за интегрисано управљање хемикалија; пружа информације и стручна упутства привредним субјектима, јединицама локалне самоуправе и инспекторима за спровођење овог и других закона за чије спровођење је надлежна Агенција; даје стручну оцену о својствима и намени одређених хемикалија; остварује сарадњу са Европском агенцијом за хемикалије, агенцијама других земаља и секретаријатима међународних конвенција који уређују управљање хемикалијама и другим међународним организацијама које се баве разним аспектима управљања хемикалијама; спроводи активности којима информише јавност о утицају хемикалија по здравље људи и животну средину, мерама за смањење ризика и безбедном коришћењу хемикалија и обавља друге послове утврђене законом.

Поред тога, Агенција врши и као поверене послове државне управе који се односе на: доношење подзаконских прописа за спровођење Закона о хемикалијама и Закона о биоцидним производима; доноси Списак класификованих супстанци; доноси решења о упису хемикалије у Регистар хемикалија и води регистар; води Интегрални регистар хемикалија; објављује Листу супстанци које изазивају забринутост; спроводи поступак претходног обавештења и поступак добијања сагласности на основу претходног обавештења за увоз и извоз одређених опасних хемикалија; издаје дозволе за обављање делатности промета и дозволе за коришћење нарочито опасних хемикалија; издаје одобрења за коришћење сурфактанта у детергенту; израђује и спроводи пројекте којима се прати да ли се хемикалије стављају у промет и користе на такав начин да немају штетан утицај по здравље људи, животну средину и имовину; објављује листе активних супстанци у биоцидном производу; доноси решења о упису биоцидног производа у Привремену листу за достављање техничког досијеа; издаје одобрења за стављање у промет биоцидног производа; стара се о процени техничког досијеа биоцидног производа; припрема годишње декларације о производњи, преради и коришћењу хемикалија са листа прописаних законом којим се уређује забрана развоја, производње, складиштења и употребе хемијског оружја и његово уништавање, као и годишње декларације о производњи дискретних органских супстанци и обавља друге послове у складу са законом. Такође, Агенција прописује и накнаде за проверу података из досијеа о хемикалијама, накнаде за процену мера за смањење ризика и начина систематског праћења коришћења супстанце која изазива забринутост, као и висину других накнада

утврђених Законом о хемикалијама. Прописивање ових накнада Агенција увек чини искључиво уз сагласност Владе.<sup>13</sup>

#### **2.4. Агенција за заштиту од јонизујућег зрачења**

Агенција за заштиту од јонизујућег зрачења има, као и Агенција за хемикалије, статус управне (посебне) организације.

Агенција за заштиту од јонизујућег зрачења врши послове које се односе на обезбеђивање услова за квалитетно и ефикасно спровођење мера заштите од јонизујућих зрачења и мера нуклеарне сигурности при обављању радијационих делатности и нуклеарних активности. У оквиру њих Агенција је надлежна да: припрема предлоге Програма за правовремену најаву акцидента и предлог Плана за деловање у случају акцидента; израђује упутства и процедуре потребне за спровођење мера радијационе и нуклеарне сигурности и безбедности; прописује висину накнаде за издавање лиценци, дозвола, решења, потврда о евидентирању и сертификату; објављује годишњи извештај о нивоу излагања становништва јонизујућим зрачењима у Републици Србији; врши контролу испуњености услова на основу којих су издате лиценце; обезбеђује јавност у раду на спровођењу Закона о заштити од јонизујућих зрачења и о нуклеарној сигурности и у поступку доношења подзаконских прописа, остварује сарадњу са надлежним државним органима из свог делокруга; самостално или у сарадњи са надлежним државним органима остварује сарадњу са Међународном агенцијом за атомску енергију и другим међународним телима и надлежним органима других држава у вези спровођења овог Закона; даје мишљење на захтев надлежних државних органа у вези са приступањем међународним конвенцијама и другим споразумима у области радијационе и нуклеарне сигурности и безбедности и обавља друге послове утврђене законом.

Поред тога, Агенција у оквиру поверених послова државне управе: доноси подзаконске прописе за спровођење Закона о заштити од јонизујућих зрачења и о нуклеарној сигурности; доноси Програм систематског испитивања радиоактивности у животnoj средини; доноси Програм за допунско обучавање и оспособљавање професионално изложених лица и лица одговорних за заштиту од јонизујућих зрачења; доноси Програм за правовремену најаву акцидента; издаје, продужава и одузима лиценце за обављање радијационе делатности и нуклеарне активности; издаје и одузима дозволе за промет радиоактивних и нуклеарних материјала; издаје, продужава и одузима решења правним лицима или предузетницима за обављање послова заштите од јонизујућих зрачења, радијационе делатности или нуклеарне активности; издаје потврде о евидентирању извора јонизујућих зрачења; издаје сертификате одговорним лицима за заштиту од јонизујућих зрачења; води регистар пријава и издатих

---

<sup>13</sup> Закон о хемикалијама, члан 6.

лиценци, дозвола, решења, потврда о евидентирању и сертификата; формира и одржава базу података (централни регистар) о изворима јонизујућих зрачења и корисницима тих извора, професионално изложеним лицима, као и о другим подацима од значаја за заштиту од јонизујућих зрачења, радијациону и нуклеарну сигурност и безбедност; води централну евиденцију о нуклеарним објектима, нуклеарним материјалима и радиоактивном отпаду и врши контролу евиденција које воде корисници; прати обим и промену нивоа радиоактивности и оцењује њен утицај на становништво и животну средину и с тим у вези налаже спровођење потребних мера и прати њихово извршавање; доставља средствима јавног информисања, надлежним државним органима и Међународној агенцији за атомску енергију информације од значаја за радијациону и нуклеарну сигурност и безбедност.

Висину накнаде за издавање лиценци, дозвола, решења, потврда о евидентирању и сертификату, Агенција прописује искључиво уз сагласност Владе.<sup>14</sup>

### **2.5. Завод за заштиту природе Србије**

Завод за заштиту природе Србије је јавна установа која врши послове заштите и унапређења природе и природних добара која се налазе на територији Републике Србије, осим послова заштите природе и природних добара која се целом својом површином налазе на територији АП Војводине. Иако се назива заводом, што је најчешћи организациони облик управних (посебних) организација, Завод за заштиту природе Србије има статус јавне установе и образован је одлуком Владе Републике Србије.<sup>15</sup>

Завод врши стручне послове који се односе на: истраживање и проучавање у области заштите природе; утврђивање граница подручја које се предлаже за заштиту; валоризацију природног добра, предлагање мера режима заштите и категорије природног добра; припремање предлога пројеката о заштити и процени природних богатстава; праћење стања заштићеног природног добра и предлагање мера режима заштите и категорије природног добра надлежним институцијама; припремање стручних предлога и анализа за утврђивање мера заштите и очувања природних добара надлежним институцијама у процесу евалуације процене утицаја на животну средину.

### **2.6. Фонд за заштиту животне средине**

Фонд за заштиту животне средине је основан Законом о заштити животне средине (члан 90) ради обезбеђивања финансијских средстава за подстицање заштите и унапређивања животне средине у Републици Србији и има статус

<sup>14</sup> Закон о заштити од јонизујућих зрачења и о нуклеарној сигурности, члан 6.

<sup>15</sup> Одлука о оснивању Завода за заштиту природе Србије, „Службени гласник Републике Србије“, број 18 од 26. марта 2010. године.

правног лица са јавним овлашћењима. Фонд за заштиту животне средине врши стручне послове у вези са финансирањем припреме, спровођења и развоја програма, пројеката и других активности у области очувања, одрживог коришћења, заштите и унапређивања животне средине, као и у областима коришћења обновљивих извора енергије. У оквиру тих послова Фонд врши: стручне и друге послове у вези са прибављањем, управљањем и коришћењем средстава Фонда; посредовање у вези са финансирањем заштите животне средине и енергетске ефикасности из средстава страних држава, међународних организација, финансијских институција и тела, као и домаћих и страних правних и физичких лица; вођење базе података о програмима, пројектима и другим активностима у области заштите животне средине и енергетске ефикасности, као и потребним и расположивим финансијским средствима за њихово остваривање; подстицање, успостављање и остваривање сарадње са међународним и домаћим финансијским институцијама и другим правним и физичким лицима ради финансирања заштите животне средине и енергетске ефикасности у складу са Националним програмом и другим стратешким плановима и програмима, као и закљученим међународним уговорима за намене утврђене Законом о заштити животне средине.

У оквиру јавних овлашћења којима располаже Фонд за заштиту животне средине врши послове које се односе на: доношење решења о обвезницима плаћања накнада прописаних законом којим се уређује одрживо управљање природним вредностима и заштита животне средине; утврђивање ближих услова које морају испуњавати корисници средстава Фонда, услова и начина додељивања средстава, критеријума и мерила за оцењивање предлога пројеката, односно захтева за додељивање средстава; вршење надзора над реализацијом пројеката, начина праћења наменског коришћења средстава и уговорених права и обавеза; као и других послова од значаја за додељивање и коришћење средстава фонда, у складу са Законом о заштити животне средине и посебним законима; предлагање мера према корисницима средстава фонда за ненаменско коришћење средстава и неиспуњавање уговорених права и обавеза.

## **2.7. Остала министарства**

У погледу појединих послова државне управе у вези заштите животне средине надлежним се јављају још и нека друга министарства чија се основна делатност тиче других области друштвеног живота, попут Министарства пољопривреде, трговине, шумарства и водопривреде; Министарства здравља и Министарства за инфраструктуру и енергентику.

**Министарство пољопривреде, трговине, шумарства и водоприведе** у области заштите животне средине врши послове државне управе које се односе на генетички модификоване организме, као и послове који се односе

на: политику водопривреде; вишенаменско коришћење вода; водоснабдевање, изузев дистрибуције воде; заштиту од вода; спровођење мера заштите вода и планску рационализацију потрошње воде; уређење водних режима; праћење и одржавање режима вода које чине и пресецају границу Републике Србије, које као орган управе у саставу Министарства врши *Републичка дирекција за воде*. Такође, ово Министарство врши и послове које се односе на политику шумарства, очување шума, унапређење и коришћење шума и дивљачи, спровођење мера заштите шума и дивљачи, контролу семена и садног материјала у шамарству, које врши *Управа за шуме* као орган управе у саставу овог Министарства.<sup>16</sup>

*Министарства здравља* у области заштите животне средине врши послове државне управе који се односе на: јавно снабдевање становништва хигијенски исправном водом за пиће, као и добру лабораторијску праксу.<sup>17</sup>

*Министарство за инфраструктуру и енергетику* у области заштите животне средине врши послове државне управе који се између осталог односе и на емисије загађујућих материја у ваздух из возила и емисије буке из возила, авиона и машина, поморског саобраћаја; као и послове везане за област квалитета горива нафтног порекла; безбедан цевоводни транспорт гасовитих и течних угљоводоника; нуклеарна енергентска постројења чија је намена производња електричне, односно топлотне енергије; као и производњу, коришћење и одлагање радиоактивних материјала у тим објектима.<sup>18</sup>

### 3. Завршне напомене

Приликом релативно честих промена организације државне управе, које су углавном биле последице промена у саставу влада, мењала се готово увек и организација органа надлежних у области заштите животне средине. Поред тога, са усвајањем бројних нових прописа током претходних неколико година долазило је по правилу и до образовања нових органа, који су довели до чињенице да данас Република Србија има веома развијену организацију управе у области заштите животне средине.

Након детаљне анализе организације управне власти која је данас успостављена на државном нивоу може се констатовати да у области заштите животне средине уместо јединственог, постоји веома хетероген систем органа управе. Постојећи систем организације управе карактерише низ недовољно добро осмишљених решења, од којих би нека могла бити од утицаја и на ваљану примену прописа који се односе на очување и побољшање квалитета животне средине. Међу бројним недостацима у организацији државне управе који

<sup>16</sup> Закон о министарствима, члан 8.

<sup>17</sup> Закон о министарствима, члан 14.

<sup>18</sup> Закон о министарствима, члан 10.

су изнети у раду свакако да најважнији недостатак представља образовање више различитих органа са донекле сличном надлежношћу (министарство, агенције, завод, фонд). Ова чињеница би у пракси могла да доведе до преплитања надлежности, које за последицу може да има непотребно дуплирање послова државне управе у овој области, нерационално трошење средстава, прекомеран број запослених, недовољну ефикасност у раду, отежано руковођење и сл. Постојаћа решења о начинима остваривања сарадње органа државне управе која су прописана Законом о државој управи, као и о начину решавања сукоба надлежности прописаних Законом о општем управном поступку, нису довољна за превазилажење већине правних проблема који могу настати у спровођењу прописа у области заштите животне средине на републичком нивоу.

Ови, као и други у раду наведени недостаци у организацији управе за резултат би могли да имају немогућност адекватног остваривања не само интегрисаног система управљања, као једног од основних начела прописаних Законом о заштити животне средине (члан 9), већ чак и јединствене државне политике у овој области. Стога сматрамо да би мањом реформом организационог законодавства могла да буде отклоњена већина у овом реду указаних правних препрека и тиме створени услови за ефикасније и рационалније спровођење бројних законских и подзаконских прописа у области заштите животне средине.

**Doc. Zoran Lončar, LL.D.**

*Assistant Professor,*

*Faculty of Law, University of Novi Sad*

### ***The Organization of Administration in the field of Environmental Protection***

#### ***Summary***

*Environmental protection is one of the new areas of administrative law. The need to institute special public authorities specializing in resolving various environment protection issues has emerged as a result of the need of the contemporary states to respond to the environmental consequences of the modern lifestyle. In the modern world, it is almost impossible to find a state that does not have a special public authority in field of environmental protection. In order to effectively meet its international obligations in terms of environment protection, the Republic of Serbia has exerted considerable efforts to adjust the organization of its administrative authorities to these requirements. Over the past decade, Serbia has established a number of state authorities and administrative bodies at the level of provincial and local governments which have jurisdiction in different environmental issues. Comparatively frequent changes in the organization of the state have often been accompanied by changes*



*in the organization of the administration and, in particular, the bodies in charge of environmental protection. For this reason, one of the major issues in assessing the legal regulations on environmental protection today is the adequate organization of the administrative authorities in this field.*

*Upon a detailed analysis of the current organization of the state, provincial and local governments, we may conclude that there is a number of improper solutions that can have a negative impact on the proper implementation of regulations pertaining to the preservation and improvement of environmental quality. The most significant among these drawbacks is the presence of a number of different authorities at the state level (the Ministry of Environmental Protection, the Environment Protection Agency, the Department of Environment Protection, the Environment Protection Fund) which have rather similar competences. The overlapping of their responsibilities and jurisdictions may result in a duplication of activities, inefficient use of funds, an excessive number of employees, management difficulties, lack of operative efficiency, etc. This phenomenon is especially prominent in relations between the state (republic) administrative authorities and the provincial administrative authorities in Vojvodina. The proper application of the legal regime in the field of environmental protection which is performed by a provincial administrative authority is important not only as an opportunity to exercise control of the central authority but also because of the funding of these activities. These and all other specified deficiencies in the organization of the administration may also make it impossible to adequately implement the uniform state policy in the field of environmental protection. Therefore, we believe that with a minor reform of organizational legislation could eliminate all legal obstacles and create conditions for an effective and rational implementation of numerous legislative and statutory acts in the field of environment protection.*

**Key words:** *preservation and development of environmental quality; organization of the state, provincial and local administration; reform of organizational legislation.*

